Tweede Kamer der Staten-Generaal
2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-28 Defensieraad

Nr. 139 BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2016

Op 19 april a.s. wordt de Raad Buitenlandse Zaken met Ministers van Defensie (RBZ-Defensie) gehouden in Luxemburg. De bijeenkomst bestaat uit drie delen. In de ochtend komen de Ministers van Defensie samen als bestuursraad van het Europees Defensie Agentschap (EDA). Daarna vergaderen de Ministers in de gebruikelijke Raadsformatie. De vergadering zal in het teken staan van capaciteitsopbouw ter ondersteuning van veiligheid en ontwikkeling, alsmede de gezamenlijke communicatie over de aanpak van hybride dreigingen die op 6 april jl. is verschenen. Tijdens de afsluitende werklunch zullen de militaire GVDB-missies en operaties worden besproken. Daarbij gaat de aandacht voornamelijk uit naar EUNAVFOR MED SOPHIA en de samenwerking met de *Standing NATO Maritime Group Two* (SNMG2) operatie van de Navo in de Egeïsche zee. De secretaris-generaal van de Navo, de heer Stoltenberg, is voor de bijeenkomst uitgenodigd.

Aan de bijeenkomst gaat een gezamenlijk diner vooraf met Ministers van Buitenlandse Zaken over de situatie in Libië op maandagavond 18 april. Dit diner is op verzoek van Hoge Vertegenwoordiger (HV) Mogherini georganiseerd. Minister Koenders en ik zijn hierbij vanzelfsprekend aanwezig.

In deze brief licht ik de verschillende agendaonderwerpen toe. Ook zal ik kort stil staan bij de nieuwe EU Buitenland- en Veiligheidsstrategie die HV Mogherini in juni a.s. aan de Europese Raad moet presenteren. Voorts bevat deze brief de kabinetsappreciatie van de op 6 april jl. verschenen gezamenlijke mededeling over de EU-aanpak van hybride dreigingen die tijdens de RBZ-Defensie aan bod komt.

Gezamenlijk diner met Ministers van Buitenlandse Zaken over Libië voorafgaand aan de RBZ-Defensie

Op 18 april komen de Ministers van Buitenlandse Zaken en de Ministers van Defensie samen voor een overleg over de situatie in Libië. HV

kst-21501-28-139
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Mogherini wil met de lidstaten van gedachten wisselen over de situatie in Libië en de steun die de EU kan bieden wanneer de Libische nationale eenheidsregering zich definitief in Tripoli vestigt. Zij wil daarbij zowel de humanitaire als migratieaspecten bespreken, alsmede de opties om de Libische autoriteiten op het gebied van veiligheid te ondersteunen. Daarbij kan worden gedacht aan capaciteitsopbouw van de justitiële keten, inclusief politie.

De Presidentiële Raad is op 30 maart jl. per boot naar de hoofdstad Tripoli gegaan en heeft daar zitting genomen op een marinebasis. Nadat een aantal milities zich in eerste instantie gewapend verzetten tegen de aanwezigheid van de Presidentiële Raad, bleef het sinds 1 april rustig in Tripoli. De toestand blijft evenwel onzeker. De EU maakte op 1 april jl. bekend sancties te hebben ingesteld tegen GNC-voorzitter Abusahmein, GNC-premier Gweil en voorzitter Saleh van het erkende parlement (HoR) dat in Tobroek zetelt. Laatstgenoemde heeft de Presidentiële Raad opgeroepen zich naar Tobroek te begeven om de autoriteit van het parlement aldaar (HoR) te herbevestigen. De niet erkende GNC-regering in Tripoli besloot op 5 april jl. onder grote druk om zichzelf op te heffen.

De inzet van de Presidentiële Raad is om op verschillende manieren het draagvlak voor de eenheidsregering te versterken. Zij voeren daartoe gesprekken met o.a. lokale leiders, milities en de Centrale Bank. Ook zal de Presidentiële Raad zijn grip op het veiligheidsapparaat moeten versterken. Dit is cruciaal om duurzame stabiliteit van Libië te kunnen garanderen.

Zoals gemeld in de Kamerbrief van 8 maart jl. (Kamerstuk 32 623, nr. 164), is het proces voor de totstandkoming van een eenheidsregering fragiel. De instabiliteit in Libië leidt tot grote zorgen bij de internationale gemeenschap. Er is sprake van aanwezigheid van extremistische groepen zoals ISIS, evenals grote aantallen migranten die vanuit Libië naar Europa willen reizen. Die stroom zal naar verwachting de komende tijd toenemen, onder meer vanwege de verbeterende weersomstandigheden. Daarnaast is er sprake van een verslechterende humanitaire situatie. Vooral op medisch gebied is de situatie schrijnend.

Inzet Nederland

Het kabinet is van mening dat de internationale gemeenschap zich moet blijven inzetten voor de vestiging van de eenheidsregering in Tripoli. Alleen een eenheidsregering biedt een duurzaam perspectief om uitdagingen als migratie en extremisme gezamenlijk aan te pakken en stabiliteit in Libië te herstellen. Cruciaal hierbij is het verbreden van het draagvlak voor de eenheidsregering onder de verschillende belanghebbenden. Ook Nederland zal ondersteuning op dit vlak voortzetten. De Ministers zullen zich op 18 april a.s. buigen over het steunpakket dat aan de eenheidsregering kan worden gegeven zodra deze is geïnstalleerd. Daarbij zal het verzoek van de Libische regering voor ondersteuning leidend moeten zijn. Tevens dient de EU hierbij nauw samen te werken met andere actoren die in Libië actief zijn, zoals de VN. In dit kader vindt het kabinet het van belang dat ook de inzet van de internationale gemeenschap op het gebied van veiligheid goed wordt gecoördineerd.

EDA-bestuursraad

Tijdens de EDA-bestuursraad op 19 april wordt gesproken over de strategische autonomie van de EU en lidstaten op defensiegebied. Een sterke industriële basis (*European Defence Technological and Industrial base* (EDTIB) is daarvoor een vereiste.

De Ministers van Defensie worden verder geïnformeerd over de tussentijdse evaluatie die het EDA heeft uitgevoerd van het beleidskader voor langdurige en structurele defensiesamenwerking. Het EDA heeft de lidstaten in februari een vragenlijst gestuurd. Op basis van de antwoorden van de lidstaten heeft het EDA geconcludeerd dat lidstaten nog niet voldoende «*ownership*» ervaren. Ook moet het gebruik van instrumenten, zoals het *Capability Development Plan* en het *Collaborative Database* (CoDaBa), worden bevorderd en moet de voortgang regelmatig worden besproken. Verder adviseert het EDA om de commandanten der strijdkrachten beter te betrekken bij gezamenlijke capaciteitsontwikkelingsprogramma's en meer werk te maken van het identificeren en bijeenbrengen van militaire capaciteitsbehoeften.

Inzet Nederland

Tijdens de EDA-bestuursraad zal ik onderstrepen dat het begrip strategische autonomie ook moet worden gekoppeld aan de nieuwe EU Buitenland- en Veiligheidsstrategie, het mogelijke GVDB-witboek en het defensieactieplan van de Europese Commissie. In samenhang met deze strategische documenten moet worden bezien op welke gebieden de EU naar meer autonomie kan en moet streven. Ik zal daarbij beklemtonen dat de trans-Atlantische relatie onverminderd van belang blijft. Ook zal ik benadrukken dat de huidige fragmentatie van de Europese defensiemarkt, waarbij volgens de Europese Commissie nog altijd 80 procent van de defensiecontracten nationaal worden toegekend, een open, transparante en goed functionerende defensiemarkt en -industrie nog altijd in de weg staat.

Over het beleidskader voor langdurige en structurele defensiesamenwerking zal ik opmerken dat het huidige kader in principe voldoende houvast biedt om Europese defensiesamenwerking te ondersteunen in alle fasen van capaciteitsontwikkeling. Het wordt echter onvoldoende toegepast. Het vrijblijvende karakter van het beleidskader doet dan ook geen recht aan de veiligheidsdreigingen waarmee de EU en de lidstaten momenteel worden geconfronteerd. Deze dreigingen nopen tot een gezamenlijke aanpak van de capaciteitstekorten. Om de benodigde politieke druk te behouden, zal ik derhalve pleiten voor een jaarlijkse sessie waarin de EU-Ministers van Defensie gezamenlijk de balans opmaken. Op die manier kunnen lidstaten worden geprikkeld om meer verantwoording aan elkaar af te leggen en meer openheid te betrachten over voorgenomen veranderingen in de nationale defensiebegroting en plannen voor capaciteitsontwikkeling.

Raad Buitenlandse Zaken met Ministers van Defensie

Agenda onderwerp 1: Capaciteitsopbouw ter ondersteuning van veiligheid en ontwikkeling (CBSD)

De EDEO en de Commissie zullen de Raad informeren over de voortgang van het CBSD-initiatief. Door de onenigheid over het financieringsvraagstuk, zoals eerder aan uw Kamer gemeld in de geannoteerde agenda voor de RBZ-Defensie op 17 november jl.(Kamerstuk 21 501-28 nr. 132), zijn sinds vorig jaar mei nog altijd geen concrete voorstellen gepresenteerd. De verwachting is dat de EDEO en de Commissie tijdens de vergadering de stand van zaken nader toelichten.

De Ministers worden ook geïnformeerd over het strategische beleidskader voor hervormingen van de veiligheidssector (*EU-wide strategic framework for Security Sector Reform*) dat deze zomer wordt verwacht.

Inzet Nederland

Zoals in november aan de Kamer gemeld, is het Kabinet van mening dat de kosten voor uitrusting ten laste moeten komen van communautaire middelen, binnen het reeds afgesproken EU-budget (meerjarig financieel kader). Het opzetten van een speciaal financieringsmechanisme zal tijd kosten. In de tussentijd kan financiering door middel van bestaande financieringsinstrumenten, zoals het *Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP), mogelijk uitkomst bieden. Ik zal de EDEO en de Commissie oproepen vaart te maken met het uitwerken van de concrete maatregelen op dit gebied.

Ik zal voorts beklemtonen dat CBSD-gerelateerde activiteiten nauw moeten aansluiten bij andere inspanningen van de EU en de lidstaten op het gebied van capaciteitsopbouw, hervorming van de veiligheidssector en het scheppen van voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. In dat kader zal ik het aangekondigde strategische beleidskader voor hervormingen van de veiligheidssector dan ook verwelkomen.

Agenda onderwerp 2: aanpak van hybride dreigingen

Op 6 april jl. hebben de EDEO en de Commissie, in samenwerking met het EDA, een gezamenlijke mededeling over de aanpak van hybride dreigingen uitgebracht met de titel «*Joint Framework on countering hybrid threats, a European Union response*» (COM(2016)18). Dit voorstel zal aan de orde komen op de RBZ-Defensie van 19 april a.s. Omdat de gebruikelijke procedure rond een Kamerbrief inzake informatievoorziening nieuwe commissievoorstellen (BNC-fiche) te veel tijd in beslag zou nemen om uw Kamer tijdig te informeren, is, in plaats daarvan, de kabinetsappreciatie van het voorstel in deze brief opgenomen.

Essentie voorstel

De RBZ van mei 2015 vroeg HV Mogherini in samenwerking met de Commissie, EDEO en EDA, en in consultatie met de lidstaten, een raamwerk te presenteren met voorstellen voor actiepunten om hybride dreigingen tegen te gaan. Dit raamwerk kreeg vorm in de gezamenlijke mededeling. De mededeling beoogt een holistische benadering van hybride dreigingen te faciliteren waarbij relevante actoren nauw samenwerken. De mededeling presenteert actiepunten op het gebied van onder andere het verbeteren van *situational awareness*, het versterken van de weerbaarheid van de EU, de lidstaten en partners, het voorkomen en beantwoorden van hybride crises en het versterken van de samenwerking met de Navo en andere partners.

De mededeling bouwt voort op reeds bestaande strategieën en beleid en refereert aan de EU Buitenland- en Veiligheidsstrategie (*EU Global Strategy*) die in ontwikkeling is. Een belangrijk concreet actiepunt betreft de inrichting van een *EU Hybrid Fusion Cell* in het *EU Intelligence and Situation Centre* (INTCEN) dat informatie van de EU-instellingen, lidstaten en partners kan verzamelen en analyseren ter versterking van de strategische besluitvorming

Inzet Nederland

Het Nederlands beleid gericht op het tegengaan van hybride dreigingen vindt zijn grondslag in de internationale veiligheidsstrategie van juni 2013 en de beleidsbrief internationale veiligheid van november 2014. Het kabinet hecht aan een gecoördineerde benadering van hybride dreigingen door de EU, de lidstaten, en partner organisaties, in het bijzonder de

Navo. Het tegengaan van hybride dreigingen vereist de inzet van een doeltreffende combinatie van onder andere politieke, economische instrumenten en, waar nodig, militaire instrumenten.

Het kabinet verwelkomt de gezamenlijke mededeling, die bestaande en nieuwe maatregelen onder een overkoepelend kader brengt. Het inrichten van een *EU Hybrid Fusion Cell* in het INTCEN, maar ook maatregelen zoals het in kaart brengen van kwetsbaarheden en het verzorgen van duidelijke en samenhangende strategische communicatie, zijn belangrijke stappen. Naar verwachting zal ook onder de andere lidstaten breed draagvlak bestaan. De lijst met aangekondigde maatregelen is niet uitputtend en zal afhankelijk van het dreigingsbeeld herziening behoeven. Verdere voorstellen zullen op hun merites worden beoordeeld. Het uitgangspunt is dat de aangekondigde maatregelen worden uitgevoerd met bestaande middelen binnen het huidige meerjarig financieel kader.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Ten aanzien van de bevoegdheidsvraag is de grondhouding positief. De mededeling ziet, vanwege het flexibele karakter van hybride dreigingen, op een groot aantal beleidsterreinen waarvoor de EU een bevoegdheid heeft. Genoemd worden het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (waaronder het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid), het nabuurschapsbeleid, energie, industrie, milieu, ruimtevaart, volksgezondheid, interne markt en de solidariteitsclausule (artikel 222 VWEU). Dit betreffen gedeelde en aanvullende bevoegdheden van de EU en de lidstaten. De mededeling betreft ook de Euratom-samenwerking. De EU onderstreept dat de lidstaten de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de aanpak van hybride dreigingen. Wel kan de EU een zinvolle bijdrage leveren.

Gezien het grensoverschrijdende karakter van hybride dreigingen is EU-samenwerking op dit vlak van groot belang. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is dan ook positief. Ook de grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorstellen sluiten zoveel mogelijk aan bij bestaande structuren en beleid en staan in de juiste verhouding tot het doel. Ten aanzien van de proportionaliteit voor de onderdelen 4.4.2. «*energy*» actiepunt 13 en onderdeel 4.6 «*extremist content on the Internet*» actiepunt 17, kan een proportionaliteitsoordeel pas worden gemaakt wanneer concrete voorstellen door de Europese Commissie worden ingediend. Op beide onderdelen zal Nederland bezien of de voorstellen van de Europese Commissie niet te ver gaan in de balans tussen de belangen en verantwoordelijkheden van lidstaten en de EU en ook geen te grote belasting voor de energiesector en telecomsector en IT-sector met zich meebrengen.

Het versterken van EU-Navo samenwerking is in de gezamenlijke mededeling opgenomen. Nederland is een groot voorstander van versterkte EU-Navo samenwerking op het terrein van hybride dreigingen en heeft, onder leiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie, op 6 april jl. een *scenario-based policy discussion* (SBPD) georganiseerd. Tijdens deze informele discussie zijn vertegenwoordigers van zowel de EU en Navo als de lidstaten en bondgenoten bijeengebracht om een hybride scenario te bespreken. Het doel was het verhogen van het bewustzijn ten aanzien van de relevante besluitvormingsprocessen en de daarmee gepaarde dilemma's en daarmee de coördinatie tussen EU en Navo te bevorderen. Thema's die aan de orde kwamen, waren onder andere de mogelijkheden van EU en Navo voor steun aan lidstaten, vroege herkenning van dreigingen, attributie,

afschrikking en de-escalatie. Hierbij vormde samenwerking tussen EU en Navo de rode draad.

Agenda onderwerp 3: GVDB-missies en operaties

Tijdens de lunch bespreken de Ministers de veiligheidssituatie in het Middellandse Zeegebied. Daarbij wordt stil gestaan bij operatie EUNAVFOR MED SOPHIA. De operatie bevindt zich nog altijd in de tweede fase (2A – verdachte schepen enteren, onderzoeken en in beslag nemen en omleiden van verdachte schepen op volle zee). Voor het effectief starten van de tweede fase 2B (waarin de bevoegdheid zoals omschreven in 2A ook mogelijk wordt in de territoriale wateren van Libië) is een volkenrechtelijk mandaat nodig, bij voorkeur een VNVR mandaat, dan wel instemming van een Libische eenheidsregering. Zolang er geen toereikend juridisch kader is, wordt niet overgegaan naar fase 2B en kan er dus nog niet binnen de Libische territoriale wateren worden opgetreden.

De Ministers bespreken ook de samenwerking met de *Standing NATO Maritime Group Two* (SNMG2) operatie in de Egeïsche zee. Zoals bekend, is SNMG2 ingezet om mensensmokkelnetwerken in kaart te brengen door middel van *reconnaissance, monitoring and surveillance*. De Navo deelt de vergaarde informatie met de Turkse en Griekse autoriteiten, die daardoor beter in staat worden gesteld tegen mensensmokkelaars op te treden. Er wordt ook informatie uitgewisseld met Frontex. Nederland draagt van medio maart tot begin juli 2016 met het fregat Zr. Ms. Van Amstel bij aan de Navo-activiteiten in de Egeïsche Zee.

Tijdens de RBZ-Defensie wordt ook een besluit verwacht over de verlenging van het mandaat van EUTM Mali tot mei 2018, overeenkomstig de uitkomsten van de strategische herziening van de lopende trainingsmissie. Nederland levert een onderofficier aan de missie, als onderdeel van het Belgische contingent en zal deze bijdrage voorlopig met een jaar voortzetten. Ook is de verwachting dat de advies- en trainingsmissie EUTM CAR wordt gelanceerd, als vervolg op EUMAM CAR. Nederland voorziet geen bijdrage aan deze missie.

Inzet Nederland

Tijdens de discussie zal ik onderstrepen dat voor elke GVDB-missie en operatie moet worden bezien of en hoe deze de aanpak van de migratiecrisis kan ondersteunen. Daartoe zal in een aantal gevallen het mandaat moeten worden aangepast.

Overige zaken: de nieuwe EU Buitenland- en Veiligheidsstrategie

Hoewel de nieuwe EU Buitenland- en Veiligheidsstrategie niet voor de RBZ-Defensie is geagendeerd, is de verwachting dat HV Mogherini tijdens haar introductie kort de stand van zaken en het verdere proces zal toelichten. Zoals vermeld in de geannoteerde agenda's voor de informele Raden van begin februari jl., tekenen de contouren van de nieuwe EU Buitenland- en Veiligheidsstrategie zich steeds duidelijker af.

Gelijktijdig met de RBZ-Defensie op 19 april zal een bijeenkomst van de vertegenwoordigers van de lidstaten worden gehouden. De gevolgen van de in de nieuwe strategie gestelde prioriteiten bijvoorbeeld voor de manier waarop de EU-instellingen en lidstaten met elkaar samenwerken, zullen daarbij centraal staan. Ook de gewenste capaciteiten zullen worden

besproken. Naar verwachting zal HV Mogherini de strategie tijdens de RBZ in juni, ter voorbereiding op de Europese Raad later die maand, zal presenteren.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert